

Las operaciones intelectuales de los especialistas del Área de Educación y Sociedad de FLACSO-Argentina sobre la reformas de educación superior (1989-1995)

Micaela M. Baldoni (UBA) micalambaldoni@yahoo.com.ar

Juan Martín Bonacci (UBA) juan_m_bonacci@hotmail.com

Introducción

En un marco regional signado por la circulación de propuestas neoliberales de reforma educativa, se configura en nuestro país entre mediados de la década del 80 y mediados de la década del 90 un programa de transformación de la educación superior cuyo punto culmine será la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995.

Uno de los principales diseños de esta propuesta local fue realizado por intelectuales vinculados al *Área de Educación y Sociedad* de FLACSO-Argentina. La presente ponencia se concentra en las *operaciones intelectuales* realizadas por estos especialistas en educación a lo largo de la configuración de este proceso, donde ellos tuvieron el carácter de mediadores entre las ideas hegemónicas a nivel regional y el contexto nacional. Atendiendo, específicamente, a la imbricación de estas operaciones de resignificación de las propuestas neoliberales con las tradiciones propias del mundo político cultural local.

Con ese objetivo, en primer lugar, se hace referencia al contexto regional y nacional de las reformas de educación superior; en segundo lugar, se atiende a la modalidad singular de aplicación de las reformas en el caso argentino y a los interrogantes que esto plantea en relación a la influencia de las tradiciones locales en la configuración de las mismas; en tercer lugar, se presenta la constitución del *Área de Educación y Sociedad* de FLACSO-Argentina en un contexto de fragmentación y desarticulación de los ámbitos de investigación ligados a las universidades públicas nacionales; en cuarto lugar, se describen las propuestas neoliberales y se analizan las operaciones intelectuales de los especialistas en educación de FLACSO en la configuración de un programa de transformación de la educación superior; por último, se delinean algunos corolarios de éste análisis del enfoque de estos intelectuales.

El neoliberalismo y el contexto de las reformas de la educación superior

Las reformas de educación superior implementadas en Argentina en la década del noventa se dieron en el marco de un proceso de globalización que bajo la égida del paradigma neoliberal implicaba a grandes rasgos la apertura de la economía, la desregulación del mercado y la privatización de las empresas y servicios públicos. Las transformaciones propuestas por el paradigma neoliberal se sustentaban en el diagnóstico del agotamiento del Estado de Bienestar como modelo de orden social y de acumulación. La intervención directa del Estado en las diferentes esferas sociales aparecía como la principal causa de la crisis (Beltrán, 2006) y frente a ella, el neoliberalismo proponía al mercado como el nuevo eje de articulación de las relaciones sociales (Portantiero, 1999; cit. en Krotsch, 2001:151). En esa situación, así diagnosticada, las reformas estructurales del Estado y sus instituciones eran presentadas como la única vía posible que permitiría la reactivación del desarrollo.

En el caso argentino, en los años ochenta la profundización de la crisis socioeconómica que venía gestándose desde fines de la década anterior, fortalecía aún más aquellos diagnósticos que encontraban en el Estado de Bienestar o, en su versión local, en el Estado Populista, la principal causa de esta situación. Asimismo, una coyuntura de incertidumbre provocada por una difícil transición democrática que no lograba superar las huellas dejadas por el último régimen autoritario (1976-1983), hacía aún más dificultosa la articulación de una propuesta programática desde el espacio nacional que permitiera afrontar la crisis, y abría así un mayor espacio para el inficionamiento de propuestas que en forma de “recetas” se delineaban para la región latinoamericana desde los organismos de financiamiento internacional. No obstante, recién en la década del noventa el programa neoliberal pudo ser instrumentado orgánicamente de la mano del gobierno menemista. En el ámbito de la educación superior en principio se implementaron una serie de políticas focalizadas en consonancia con las medidas tendientes a la reducción del gasto público y la descentralización del Estado, generando entre otras cosas el desfinanciamiento de las grandes universidades nacionales. Posteriormente, se articuló un programa integral de reformas de educación superior orientado a la transformación de la estructura y las reglas de juego de todo el sistema a nivel nacional, consolidado en 1995 con la sanción e implementación de la Ley de Educación Superior N° 24.521.

Asimismo, estas reformas no eran un proceso privativo de la Argentina sino que ya se habían implementado, aunque con diferentes variaciones y grados de profundidad, en algunos de los países centrales. En general las mismas fueron una respuesta al proceso de masificación de la matrícula y complejización de las estructuras universitarias que venía desarrollándose desde varias décadas atrás

y que aparecía como un problema en el marco de la crisis fiscal del Estado de Bienestar y la propuesta de reducción del gasto público como principal medida a adoptar. El rasgo característico de las políticas encaradas era la promoción de un cambio en el rol del Estado, que abandonaba su papel de planificador y regulador del sistema para pasar a tener una función de organismo de evaluación *ex-post* del funcionamiento de las instituciones educativas. Por ello, el proceso de transformaciones educativas, principalmente desarrollado en los países europeos, fue caracterizado como *giro evaluativo* (Krotsch, 2001).

En Latinoamérica desde los años ochenta, las críticas a los sistemas de educación superior y las propuestas neoliberales para su transformación provinieron principalmente de los organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos construyeron una agenda que, bajo el diagnóstico de una profunda inadecuación de los sistemas de educación superior de la región a los requerimientos de mayor competitividad y desarrollo de conocimientos del nuevo escenario global, promovía orientar al sistema hacia la privatización y el mercado en pos de lograr una mayor eficiencia, calidad y equidad, que el intervencionismo estatal había impedido desarrollar. A su vez, desde organismos regionales de investigación, como la CEPAL-UNESCO, se pregonaba por una propuesta similar aunque la justificación de la necesidad de las transformaciones se asentaba además en la promoción de un sistema más “equitativo” que permitiera consolidar una democratización integral en los países latinoamericanos.

El caso más paradigmático de la región en la implementación de este modelo es el chileno. Allí desde el gobierno de facto de Pinochet se inició una transformación radical del sistema de educación superior a partir de la sanción de la *Ley Orgánica Constitucional de Educación Superior* de 1981 que implicó, fundamentalmente, la desarticulación del sistema tradicional incentivando la creación de instituciones privadas y estableciendo nuevos mecanismos de regulación, acreditación y evaluación. A partir de la instauración del régimen democrático en 1989 se realizaron nuevas reformas que mantuvieron la configuración diseñada anteriormente y profundizaron la creación de un mercado competitivo de instituciones y estudiantes. De este modo, se consolidó en Chile el sistema más fuertemente privatizado, orientado y coordinado por los mecanismos del mercado de la región. (Krotsch, 2001:160-162)

La singularidad del caso argentino y las tradiciones locales

Recapitulando, las reformas de educación superior en Argentina se implementaron en el marco de la globalización y bajo la hegemonía del paradigma neoliberal, en un escenario regional donde los organismos internacionales de financiamiento jugaron un papel significativo en la construcción de la agenda del programa de transformaciones. No obstante, las reformas argentinas no tuvieron el mismo tenor que en Chile: tanto el proceso de implementación de las políticas hacia la educación superior como los resultados derivados de ellas no asumieron en Argentina el carácter drástico en términos del grado de privatización y articulación hacia el mercado del caso chileno.

La pregunta que surge frente a esta singularidad es la siguiente: ¿Cuáles son los factores, no atendidos hasta el momento, que incidieron en la redefinición de las propuestas neoliberales y que permiten comprender las características específicas que adoptó el programa de reformas de educación superior en Argentina?

La dificultad de responder esta pregunta proviene de que usualmente, incluso en el discurso académico, globalización y neoliberalismo son concepciones utilizadas como explicaciones omnicomprendivas de cualquier paquete de reformas implementado durante la década del noventa. Esta simplificación desatiende principalmente el peso de la estructura, tradiciones y actores locales en las formas de articulación y configuración de los programas políticos inficionados, aunque no por ello determinados linealmente, por las propuestas neoliberales.

En efecto, para dar respuesta al interrogante esgrimido cabe atender no sólo al plano general del contexto nacional sino también, específicamente, a la conformación de espacios de legitimación que permitieron la implementación de ciertas políticas y no de otras. Si la idea de la determinación lineal, o bien, de la cooptación directa por parte de los organismos internacionales sobre los agentes locales es abandonada, cabe entonces preguntarse: cuáles fueron los actores que recibieron, reinterpretaron y resignificaron las ideas producidas en espacios internacionales, en qué ámbitos institucionales y mediante qué mecanismos y bajo qué lógicas lo hicieron; y, especialmente, cuáles fueron las tradiciones locales que atravesaron estos procesos.

Uno de los pocos análisis que abordan esta cuestión (Rubinich, 2001) sostiene que la conformación de un discurso legitimador de las propuestas de los organismos internacionales de financiamiento, estuvo fuertemente asociada a los diagnósticos producidos por referentes regionales y locales de las ciencias sociales especialistas en cuestiones de educación. Estos actores jugaron un papel central y, a la vez, complementario al de los organismos internacionales en la construcción del problema de la universidad pública inficionado por elementos neoliberales. En efecto, "...estos agentes provenientes

de zonas prestigiosas de las ciencias sociales, formados en la radicalización política de los sesenta y primeros setenta y, en el caso argentino, herederos de la tradición reformista...”, realizaron operaciones de traducción de las políticas reivindicadoras del mercado a una retórica progresista. Estas operaciones permitieron legitimar las propuestas neoliberales de transformación de la educación superior en amplios sectores del mundo universitario. (Rubinich, 2001:20)

Partiendo de esta perspectiva pero problematizando algunas de sus connotaciones, el presente escrito se propone indagar puntualmente las *operaciones intelectuales* realizadas por especialistas en educación vinculados a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en el marco de la conformación de un programa de investigación orientado al diagnóstico y definición de políticas educativas, desarrollado desde los años ochenta en Argentina. El análisis se concentra principalmente en las propuestas de transformación sobre la educación superior, producidas entre mediados de la década del 80 y mediados de la década del 90 por los principales referentes del Área educativa: Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslavsky y Daniel Filmus.

Las *operaciones intelectuales*, que constituyen el eje de indagación de este análisis, refieren principalmente a las acciones de resignificación de un enfoque implícitas tanto en la conformación de un diagnóstico sobre el objeto de análisis, como en las formas de abordarlo y en las propuestas de intervención sobre ese objeto. A su vez, estas operaciones realizadas por un grupo de intelectuales, suponen un posicionamiento de estos agentes dentro de un espacio cultural jerarquizado que implican tanto la definición del propio ámbito de acción dentro del espacio institucional, como la resignificación de los parámetros legítimos que habilitan la intervención en otros espacios no académicos. Así, estas operaciones en tanto involucran la construcción de parámetros de análisis, de posicionamiento y de intervención intelectual generan elementos innovadores, pero también y principalmente se asientan en una práctica selectiva que actualiza ciertos elementos de las tradiciones culturales preexistentes a la vez que se enfrenta o niega otros.

Este recorte supone centrar el análisis en tan sólo uno de los tantos factores que jugaron un papel significativo en el proceso de articulación e implementación de las reformas. En este sentido, este estudio no tiene como objetivo dar cuenta del entramado total de estructuras, instituciones, actores e intereses que incidieron en el diseño y la ejecución de las políticas; ni tampoco analizar el impacto de las medidas adoptadas. Ambos, aspectos relevantes pero que escapan a las posibilidades de este trabajo. No obstante, la unidad de análisis definida constituye una de las dimensiones principales que incidió en los rasgos específicos que adoptó el proceso de reformas en el país.

De este modo, este escrito se focaliza en el análisis de los diagnósticos sobre la situación de la educación superior argentina y las propuestas de transformación realizadas por los principales referentes del *Área de Educación y Sociedad* de FLACSO-Argentina, presentados principalmente en los documentos de trabajo y artículos de la revista institucional de esta área de investigación *Propuesta Educativa* y en otros espacios culturales.

La hipótesis de la que parte esta indagación es que las operaciones intelectuales realizadas por estos actores no sólo construyeron un discurso receptor de las propuestas neoliberales, sino que simultáneamente las redefinieron y, en ese sentido, condicionaron e incidieron en la modalidad que adoptaron las reformas de educación superior en el país. De este modo, se entiende que las operaciones de mediación entre las ideas internacionales y el contexto local, realizadas por estos agentes no se basaron simplemente en una lógica instrumental sino que estuvieron fuertemente condicionadas por tradiciones propias de mundo cultural y político local.

Así, se considera que dichas operaciones involucraron un trabajo selectivo en relación a las tradiciones político-culturales preexistentes, que reactualizó ciertos elementos de la tradición populista a la vez que negó elementos caros a la tradición reformista universitaria. Esta operación selectiva habilitó en algunos aspectos pero también limitó en otros la recepción de las propuestas neoliberales, y de esta manera, produjo una configuración singular de las medidas de reforma.

Por otro lado, se considera que estas operaciones intelectuales también implicaron la constitución de un espacio institucional que tuvo la pretensión hegemónica de constituirse en el centro articulador del debate sobre las propuestas de transformación educativa en el país. Espacio desde el cuál, a su vez, se redefinió la función y modos de intervención del intelectual sobre el ámbito político, en tensión con los parámetros preexistentes que delineaban las formas legítimas de acción intelectual.

En pos de desarrollar las ideas planteadas, en primer lugar, se describirá someramente la conformación del *Área de Educación y Sociedad* como un espacio de investigación en el que participan algunos de los más reconocidos especialistas en la materia; en segundo lugar, se analizarán las operaciones intelectuales de estos agentes en términos de los diagnósticos sobre la situación de la educación superior en el país y los lineamientos propuestos para la transformación del sistema; y, por último, se atenderá específicamente a la redefinición del papel del intelectual que estas operaciones produjeron.

La conformación del *Área de Educación y Sociedad* de FLACSO-Argentina

A principios de la década del ochenta la situación de los centros de investigación social ligados principalmente a las grandes universidades nacionales era crítica, la censura e intervención del último gobierno militar (1976-1983) había provocado el vaciamiento de las instituciones académicas tradicionales y la expulsión de muchos de sus investigadores, algunos de los cuales se refugiaron en organismos regionales de investigación como la CEPAL, CLACSO y FLACSO, entre otros.

De este modo, frente a un estado de desarticulación y fragmentación de los espacios de investigación vinculados a las universidades públicas, muchos investigadores encontraron en los organismos regionales condiciones de financiamiento y organización propicias para desarrollar sus actividades de investigación y continuar con su carrera académica.¹

En estos centros regionales se desarrollaron programas de investigación que tomando como unidad de análisis a Latinoamérica promovían el estudio de las problemáticas educativas de la región. Para aquellos investigadores nacionales formados en la universidad pública y con una fuerte tradición de investigación histórica, esto implicó un cambio de su perfil profesional y de su perspectiva que ahora se centraba en los problemas educativos contemporáneos no ya del país sino de toda la región.

Con este escenario por detrás, la instauración de la democracia a principios de los años ochenta abrió el espacio para la reconfiguración de los centros académicos de investigación en el país. En este marco, los organismos regionales se encontraron en mejores condiciones que los locales para desarrollar sus actividades en el ámbito nacional (Vessuri, 1992). Así, desde sus instituciones promovieron la creación y organización de espacios de investigación especializados.

La creación del *Área de Educación y Sociedad* de FLACSO-Argentina en 1982 se enmarcó en este proceso. Esta área comenzó sus actividades estudiando la situación de la educación tras el proceso autoritario y luego conformó un programa más amplio de investigaciones sobre educación. Estos análisis tenían a grandes rasgos el objetivo de identificar las principales problemáticas del sistema educativo y proponer reformas para atenderlas. De este modo, el área se presentaba como un espacio

¹ “En la década de los ‘80, estábamos dedicados a la generación de conocimientos. Compartíamos esa tarea con una serie de colegas latinoamericanos de la Argentina y de otros países de América Latina (...) *La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las Universidades Nacionales por los gobiernos militares*. Los autores trabajábamos en las sedes de Argentina y Ecuador de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), uno de los nuevos centros de producción y conocimientos acerca de la sociedad y el Estado en la región, con características peculiares respecto de las Universidades: (...) funcionamiento centrado en la ejecución de programas y proyectos de investigación y de docencia, fuerte articulación a los circuitos internacionales de producción de conocimientos, orientación progresiva hacia la investigación para la toma de decisiones, pretensiones de pluralismo y excelencia académica” (Braslavsky y Cosse, 1996:2, subrayado nuestro).

de producción de conocimiento especializado sobre cuestiones educativas que podía ser considerado un insumo esencial para el diseño e implementación de políticas.

El Área se conformó con especialistas en educación, en general, formados en la Universidad de Buenos Aires (UBA) en el clima de radicalización política de los años sesenta y setenta, y que a partir de la instauración del régimen militar en 1976 habían desarrollado sus actividades en ligazón con organismos regionales.²

En los últimos años de la década del ochenta a nivel regional ya se había consolidado una agenda de propuestas neoliberales de transformación del sistema educativo, principalmente propiciada desde los organismos internacionales de financiamiento y también desde los centros de investigación regional. A nivel nacional, la profunda crisis socioeconómica y de legitimidad del Estado de Bienestar favorecían el inficionamiento de estas propuestas en diferentes ámbitos locales. En ese contexto, el *Área de Educación y Sociedad* creó en 1989 la revista *Propuesta Educativa* para intervenir en el debate educativo y constituirse en un espacio de articulación del mismo. Así, la publicación cubría varios objetivos: por un lado, permitía la difusión de los trabajos realizados por el área e incorporaba artículos de especialistas de otras instituciones nacionales o del exterior; por el otro, redefinía la agenda a nivel local a partir de la identificación de los principales núcleos problemáticos y su posicionamiento frente a ellos. En resumen, la revista del Área tenía la pretensión hegemónica de constituirse en el espacio de referencia obligado del debate educativo a nivel nacional tanto para el ámbito académico como para las instancias de decisión política.

Las propuestas neoliberales y las operaciones intelectuales de los especialistas en educación

El programa propuesto por los organismos internacionales de financiamiento, delineado principalmente por el Banco Mundial³, identificaba la crisis del sistema educativo con la ineficiente asignación de recursos públicos hacia las universidades. Partiendo de ese diagnóstico proponía un cambio radical de la relación “benevolente” del Estado con las instituciones de educación superior, el cual asignaba recursos según la extensión de las instituciones y el crecimiento de la matrícula sin considerar la calidad de los productos universitarios. Esta relación era así presentada como la

² Aunque el derrotero descripto puede no corresponderse exactamente con el perfil de todos los integrantes del equipo, sí describe la trayectoria típica de los principales referentes.

³ Estos lineamientos se encuentran principalmente condensados en los siguientes documentos del Banco Mundial: *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política* (Banco Mundial, 1986); *Higher education in Latin America: issues of efficiency and equality* (Banco Mundial, 1994) y *Higher education: Lessons of Experience* (Banco Mundial, 1994).

principal causa de la escasa productividad de este sector, en relación a los nuevos requerimientos de sociedades que debían abrirse al proceso de globalización para superar su estancamiento económico y desarrollarse. En este sentido, en el marco de la propuesta de “reducción del gasto público” se propugnaba por un Estado que sólo cumpliera una función evaluativa y que dejara en manos del mercado el desarrollo del sistema. Así, una de las principales cuestiones a reformar era la excesiva centralidad del Estado Nacional en la administración y financiación de la educación. Con ese objeto, la descentralización del sistema por medio de la transferencia de la gestión de los servicios educativos hacia los gobiernos locales era presentada como la política más adecuada a adoptar.

A su vez, para que el mercado se convirtiera en el eje articulador del sistema era necesario impulsar transformaciones que tendieran a la diferenciación y privatización de las instituciones de educación superior. Y específicamente sobre las universidades públicas, profundamente afectadas por el crecimiento de la matrícula, se proponía la aplicación de medidas tendientes a la promoción de la diversificación de las fuentes de financiamiento que incluían al arancelamiento, y la restricción del ingreso. De este modo, según esta propuesta, se conformaría un mercado competitivo de instituciones e individuos que incentivaría la eficiencia, calidad y equidad del sistema.

En los años 80, los informes del Banco Mundial que contenían estas propuestas de reformas ya circulaban a lo largo de la región, y en el ámbito específicamente académico se realizaban jornadas y congresos en los que participaban especialistas de diferentes países. Desde 1988 se afianzó el desarrollo de estos encuentros regionales donde a partir de diagnósticos que identificaban la crisis de los sistemas de educación superior, se debatían las propuestas de transformación. Entre los más destacados se encontraron el *IV Seminario de la Comisión Educación y Sociedad* de CLACSO realizado en Santiago de Chile en octubre de 1988, el *Encuentro Internacional sobre eficiencia y calidad de la Educación Superior en América Latina* del CENDEC realizado en Brasilia en noviembre de 1988, y la *Comisión de Educación del Congreso Latinoamericano de Sociología* del ALAS, realizada en diciembre de 1988.

En el ámbito nacional la cuestión de la universidad⁴ se constituyó en uno de los tópicos de debate en los espacios académicos y culturales en el marco de la incipiente oleada de masificación de la matrícula de la educación superior durante la transición democrática. No obstante, la fragmentación y desarticulación del escenario local impidió la configuración de un debate prolífico capaz de generar

⁴ Si bien la noción sistema de educación superior no remite exclusivamente a las instituciones universitarias, en este escrito éstos términos se utilizan casi de manera indistinta. Esto se debe principalmente a qué como en el ámbito local el debate tuvo como problemática central a la cuestión universitaria, la diferenciación constante entre estos términos hubiera afectado la claridad expositiva.

propuestas programáticas propias de transformación y facilitó el inficionamiento de las ideas neoliberales. En ese marco, el *Área de Educación y Sociedad* de FLACSO, principalmente a partir de la publicación de la revista *Propuesta Educativa* en 1989, se propuso intervenir y a la vez articular el debate local, presentándose como un espacio de producción de conocimiento científico pero fuertemente ligado a la concertación y diseño de políticas para la gestión educativa. De esta manera, desde el Área se fue configurando un juego múltiple de operaciones intelectuales de legitimación que se asentaban, por un lado, en la portación de un saber especializado y científico de sus investigadores que les permitía identificar y analizar las problemáticas más urgentes y, por otro, en la utilidad de estas producciones “técnicas” para el diseño e implementación de políticas. Asimismo, su relación con los centros internacionales los habilitaba para posicionarse como actores dinamizadores de la discusión desde las perspectivas contemporáneas. Así, incluso el llamado a un debate abierto a toda la comunidad educativa, a los espacios académicos y a los decisores políticos, realizado por la institución y articulado a través de los editoriales de la Revista, constituyó una significativa operación de legitimación que colocó al Área y a sus principales investigadores como los referentes principales de la discusión sobre las reformas educativas.

La constitución de un espacio investigación así definido ubicó a estos especialistas como mediadores entre las ideas circulantes a nivel regional y en el debate local. En efecto, estos agentes desplegaron diferentes operaciones intelectuales que implicaron la resignificación y redefinición de las propuestas de reformas neoliberales sobre la educación superior, y, por tanto, la traducción de una agenda regional al ámbito nacional. No obstante, si bien construyeron un discurso receptor de la necesidad de la implementación de las reformas inficionadas por elementos neoliberales, a su vez, sus intervenciones condicionaron y, en algunos aspectos, modificaron el sentido de la aplicación de las mismas. En estos términos, puede decirse que jugaron un papel importante en la configuración singular del modelo implementado en el país.

Ahora bien, en qué consistieron estas operaciones intelectuales de resignificación realizadas por estos especialistas en educación. Las mismas involucraron a grandes líneas la construcción de un diagnóstico sobre las características específicas de la crisis del sistema de educación superior en el país, la definición de un posicionamiento frente a las propuestas de transformación neoliberales, la conformación de un enfoque pretendidamente alternativo en pos del diseño de políticas educativas adecuadas a la situación nacional y la redefinición de la figura del intelectual vinculada al concepto del “analista simbólico”.

La identificación de estas dimensiones de las operaciones intelectuales constituye sólo una diferenciación analítica, ya que las mismas se encuentran fuertemente interrelacionadas en la propuesta configurada por estos actores. Asimismo, la operacionalización de estas dimensiones conlleva al análisis de tres elementos: a) La concepción dual de la estructura social argentina y el énfasis en la necesidad de atender a las demandas de los sectores populares; b) La propuesta de una vinculación entre la universidad pública y un modelo de desarrollo nacional; y c) El lugar del Estado en la regulación de la educación superior, y la redefinición de la figura del intelectual. Es precisamente el análisis de estos elementos, lo que permite una comprensión de las dimensiones señaladas y de la operación selectiva de ciertos elementos de las tradiciones propias del mundo político cultural local realizada en la construcción de este enfoque.

La concepción dual de la estructura social argentina y el énfasis en atender a las demandas de los sectores populares

La discusión que informaba los diagnósticos sobre la crisis de la educación superior y los lineamientos de reforma promovidos por los referentes del *Área Educación y Sociedad* de FLACSO-Argentina, partía de una concepción polarizada de la estructura social argentina, que haciendo hincapié en la crisis socioeconómica que afecta a las sociedades latinoamericanas y en los consecuentes problemas de desigualdad social, redundaba en una preocupación manifiesta por atender a las demandas de los sectores populares.

Tanto en algunas de las editoriales de la revista *Propuesta Educativa*, como en artículos de los referentes del Área mencionada, se destacaba que la *función social* de la educación es la *democratización* de la sociedad, en tanto ésta atendía a la integración de diversos sectores sociales mediante la distribución equitativa de los servicios educativos (Propuesta Educativa N° 2, 1990:3).

En efecto, colocando como telón de fondo la crisis socioeconómica que afectaba a la región en general y a la argentina en particular en el contexto de desestructuración del Estado de Bienestar⁵, estos intelectuales ubicaban el deterioro de la educación pública como una crisis en la *función social* de ésta, antes mencionada. Asimismo, esta crisis educativa era concebida principalmente como una dislocación entre el funcionamiento del sistema educativo y la atención a un problema central para la

⁵ “Sin lugar a dudas, uno de los temas principales que se encuentra en el centro del debate socio-económico y político en Argentina y América Latina en este momento está vinculado a la crisis del ‘Estado Benefactor’ (...) Esta problemática... en nuestro caso es acompañada por un fuerte endeudamiento externo, por el estancamiento de los índices de crecimiento económico y del empobrecimiento y marginación de grandes sectores de la población con el consecuente ensanchamiento de las desigualdades sociales” (Filmus, 1995:11).

consolidación del modelo democrático: la igualdad⁶. Precisamente, en sus consideraciones respecto de la *cuestión democrática* estos autores dejaban en claro que si bien durante los años 80 en el país se logró consolidar la democracia como régimen político, no se había avanzado sobre la problemática de la desigualdad socio-económica. Y en este punto, otorgaban a la educación un rol central en la redistribución de servicios sociales, entendiendo que era preciso orientarla hacia el logro de mayores niveles de equidad social. Este argumento adquirió mayor recurrencia tras la crisis hiperinflacionaria de 1989.

En síntesis, la idea de una mayor *democratización* del sistema educativo se asentaba en la necesidad de dar respuestas a la cuestión de la *desigualdad social*. Desde esa perspectiva, el funcionamiento de la educación superior en nuestro país no respondía a los objetivos de “*justicia social*” para todo el sistema educativo, en tanto su diseño no tomaba en cuenta las profundas diferencias entre los estratos más altos y los más empobrecidos (Propuesta Educativa N° 1, 1989:3).

En efecto, en la discusión sobre la regulación del acceso a la universidad pública, los intelectuales del Área educativa de FLACSO-Argentina, venían sosteniendo desde diferentes ámbitos, que la masificación de la matrícula de la universidad pública tras la recuperación democrática no implicaba necesariamente una mayor *democratización* en el acceso, en tanto no se focalizaba en promover la participación de los sectores populares. En un artículo enviado a Carlos Altamirano para su publicación en la revista *Punto de Vista*, Juan Carlos Tedesco señalaba que la persistencia de una “selección por el fracaso”, mostraba que una defensa no problematizada y centrada únicamente en la cuestión del ingreso irrestricto tenía un componente claramente “antidemocrático”, en tanto no tomaba en consideración las *desigualdades sociales*, vinculadas al origen social de los estudiantes universitarios⁷. Esta cuestión sería señalada también por Filmus y Braslavsky, en relación con la *capacidad diferencial* que tienen diversos sectores sociales para apropiarse de los servicios educativos⁸.

⁶ “De lo que se trata es de mantener los objetivos de equidad, de democracia, de distribución justa de los servicios sociales, de participación” (Tedesco, 1990:81).

⁷ “...nadie puede suponer razonablemente que ingreso irrestricto signifique que todos pueden seguir estudiando lo que quieran y donde quieran.” El autor se refiere a que la aplicación de políticas de ingreso irrestricto, produce “una *selección por el fracaso* que, analizada desde el punto de vista social, tiene el mismo carácter antidemocrático del limitacionismo y un costo social y personal muy alto.” (Tedesco, 1985:32) Y continúa indicando que “todos sabemos que los criterios de selección no son neutrales frente a variables como el origen social (...) ¿Hasta dónde una política de ingreso libre significa un avance real en las posibilidades de acceso de los sectores populares?”, “...el sistema educativo selecciona severamente en los niveles previos y mientras esto no se resuelva, los límites de la democratización del acceso a la universidad seguirán siendo restringidos” (Tedesco, 1985:33).

⁸ Como se puede observar en la cita N° 2, Braslavsky señalaba la cuestión del *aprovechamiento* diferencial de los servicios universitarios por parte de diferentes sectores sociales. Asimismo, al respecto Filmus marcaba que “...los sectores mayoritarios de la población latinoamericana han visto descender sus posibilidades de acceso a los bienes sociales; los

Así, uno de los puntos centrales que debían ser tomados en cuenta para la transformación del funcionamiento de la educación superior era, para ellos, la focalización en las demandas de los sectores populares⁹.

A su vez, en una entrevista a Tedesco publicada en 1990 en la revista *Propuesta Educativa* N° 3-4, el autor señalaba, en referencia a su propia experiencia y a la de su círculo intelectual, que por haber adoptado en el pasado una mirada netamente “reproductivista”, tributaria del pensamiento althusseriano, que reducía a la educación a un sistema de dominación y reproducción de las diferencias sociales, se habían relegado las demandas educativas de los sectores populares. De este modo, el abandono de esta perspectiva hacia y la adopción de aquella que considera el papel de la educación en el logro de mayor niveles de equidad social, les permitía a ellos “saldar esa deuda” focalizándose en las demandas de los sectores empobrecidos, en un contexto de *profundización de las desigualdades sociales*¹⁰.

En resumen, a partir de estos elementos se constituyó un diagnóstico sobre la crisis de la educación superior, que señalaba la inadecuación de este sistema para contribuir a un proceso de consolidación democrática que tendiera a la reducción de las brechas sociales existentes. Ahora bien, se puede inferir que este diagnóstico se asentaba principalmente en dos supuestos no problematizados. Por un lado, se entendía al proceso de democratización casi exclusivamente como una problemática socioeconómica. Por otro lado, se homologaba la estructura de la sociedad argentina a un concepto “típico-ideal” de sociedad latinoamericana; adoptando así una óptica claramente regional, sedimentada en el discurso de estos intelectuales a partir de su formación académica en centros regionales. Este último punto se evidencia, fundamentalmente, en la recurrente comparación del caso argentino con otros casos nacionales que presentan marcadas diferencias con éste, en términos de las

mercados de trabajo se han rigidizado promoviendo un proceso de cristalización de los sistemas de estratificación social, y los Estados han tomado la decisión de restringir el gasto educativo...”. El autor indica que el panorama se complejiza aún más “...cuando se combina con los procesos que (...) han dado lugar a períodos de transición democrática (...) que han permitido que los diferentes sectores de la población obtengan mejores condiciones para articular sus demandas frente al Estado por una distribución más favorable de los bienes sociales” (Filmus, 1989:92).

⁹ “Mi pregunta es la siguiente: si el objetivo consiste en democratizar el acceso a la universidad, ¿no será preciso definir políticas explícitas que favorezcan el ingreso y la permanencia de aquellos que vienen de hogares populares? ¿Una política homogénea para todos no terminará favoreciendo a los que están en mejores condiciones para el desempeño estudiantil?” (Tedesco, 1985:33).

¹⁰ “La gran responsabilidad que tuvimos durante la década de los ’60 y parte de los ’70, en América Latina, cuando se producía la gran expansión del sistema, fue acompañar esa expansión con un discurso que decía que la escuela no sirve para nada, que *la escuela era un aparato reproductor* y que el acceso era inútil. *Dejamos a los sectores populares sin demandas, sin calificación de las demandas*. Ahora estamos ante una nueva oportunidad, en un contexto mucho más desfavorable que en el pasado, por la crisis, por la escasez de recursos y el deterioro del sector público. Pero tenemos que aprovechar esta tendencia a la autonomía, a la descentralización, a la apelación al comportamiento dinámico de los actores, para dotarlos de mayor cualificación en cuanto al contenido de las demandas y en cuanto a los mecanismos para ejercerlas” (Tedesco, 1990:86, subrayado nuestro).

formas históricas que adoptó su estratificación social.¹¹ Sobre esta cuestión, Rubinich (2001) señala críticamente que este enfoque soslayaba la importancia de los procesos de movilidad ascendente en la sociedad argentina, típica e históricamente vinculados con la adquisición de capital cultural a través del sistema universitario público que en cierta medida se orientaba a contrarrestar las limitaciones de índole socioeconómica¹².

Asimismo, esta concepción dual habilitaba una crítica al sistema de educación superior en tanto se consideraba que éste desatendía a las demandas educativas de los sectores más desfavorecidos y privilegiaba al polo mejor situado en la escala social. Así, esta perspectiva binaria enfáticamente enfocada en los sectores populares resultaba afín a la estructura discursiva e ideales de las tradiciones “progresistas” populistas locales. En efecto, la retórica populista en el diagnóstico sobre la crisis de la educación superior de estos intelectuales, condicionó la forma en que se articuló una propuesta alternativa al recetario neoliberal para la transformación del sector.

La propuesta de una vinculación entre la universidad pública y un modelo de desarrollo nacional

Retomando lo expuesto en el punto precedente, para los especialistas del Área educativa de FLACSO la universidad pública no podía desentenderse del contexto de crisis socioeconómica y desestructuración del Estado de Bienestar. En ese sentido, acentuaban recurrentemente la *necesidad* de que la universidad pública estuviera en función de un modelo de desarrollo social que propiciase la reactivación económica¹³.

¹¹ En el análisis de la implementación de medidas de regulación del ingreso a las universidades públicas, Braslavsky establecía una comparación entre la Argentina y el Brasil, arribando a la conclusión de que como consecuencia de la problemática de la *desigualdad social* en ambos países, las medidas propuestas en pos de una presunta *democratización* tendrían un efecto inverso: “...[sobre] la supresión del examen de ingreso y de la política de cupos en Argentina y Brasil (...) parecen existir evidencias acerca de su limitado efecto en el logro de una mayor democratización del acceso y de la permanencia de los sectores relativamente peor situados en la escala social de los respectivos países, y de su amplio efecto en el logro del mayor aprovechamiento de los sectores relativamente mejor situados en la misma escala (...) las estrategias teóricamente diseñadas para democratizar externamente el sistema convergieron con las diferencias en la capacidad de movilización de los distintos sectores sociales” (Braslavsky, 1989:37).

¹² “El primer problema de estos análisis es su supina ignorancia en relación a procesos intervinientes en la conformación de la estructura social argentina. Estos diagnósticos se construyen (...) sobre una imaginaria Latinoamérica relativamente homogénea...” “...pese a políticas regresivas, la sociedad argentina alberga todavía una extendida y heterogénea franja de sectores medios, medios bajos y aún bajos, con escasa capacidad económica y un significativo capital escolar y cultural que se resiste a ser apresada por visiones maniqueístas que refieren rápidamente a los que tienen más y a los que tienen menos” (Rubinich, 2001:76-77).

¹³ “Como resultado del debate en marcha (...) existe también un amplio consenso democrático acerca de la necesidad de rediseñar la educación especializada y la formación superior y universitaria para contribuir a generar mejores condiciones para una profunda reactivación económica apoyada en el más adecuado desarrollo y utilización de la ciencia y de la técnica” (Propuesta Educativa N° 1, 1989:3).

Para estos actores, esta propuesta implicaba la consideración de dos problemáticas: por un lado, la cuestión de la *eficiencia* en la asignación de recursos al sector universitario y, por otro, la de la *calidad* de los servicios de este sector. El tratamiento de estas problemáticas planteaba una discusión con las propuestas de privatización y arancelamiento del neoliberalismo, al tiempo que implicaba una tensión con la valorización de la autonomía universitaria propia de la tradición reformista local.

Respecto a la cuestión de la *eficiencia* en el uso de los recursos destinados a la universidad, la discusión con las propuestas de restricción del ingreso, y de privatización y arancelamiento que promovían sectores conservadores o neoliberales, se evidenciaba en la clara defensa, por parte de estos intelectuales, de la universidad pública y su carácter gratuito. No obstante esta defensa, ellos consideraban que era necesario contemplar algunas de las críticas realizadas, principalmente, desde los organismos de financiamiento internacional. Así, en sus diagnósticos sobre la universidad pública, estos intelectuales bogaban porque se discutiera la relación entre los productos y servicios universitarios, y la utilización de los recursos destinados a ese sector. En ese sentido, si bien reconocían la existencia de una asignación ineficiente de los recursos públicos hacia la educación superior, entendían que esto no se resolvería por medio de una restricción del presupuesto, sino a través de la consideración de los problemas del sector que derivaban en ese uso ineficiente¹⁴.

Por otra parte, la cuestión de la *calidad* de la formación universitaria se relacionaba más con un diagnóstico de deficiencia en la vinculación entre la universidad y los intereses de la sociedad nacional que con la problemática de la asignación de los recursos. Específicamente, se remarcaba la necesidad de una vinculación del sistema de educación superior con el desarrollo socioeconómico, así como también que la investigación académica estuviera en función de atender a la resolución de los urgentes problemas que aquejaban a la región latinoamericana en general, y a la sociedad argentina en particular¹⁵.

¹⁴ En la editorial del número 5 de la revista *Propuesta Educativa*, los intelectuales de FLACSO indicaban, reorientando la propuesta de restricción del gasto público, que “parecería necesario transitar de la propuesta de racionalizar el gasto, que puede ser interpretada como una lisa y llana apelación a la disminución del gasto en educación a otra: invertir con pertinencia y eficiencia para mejorar la educación del futuro” (Propuesta Educativa N° 5, 1991:3). Asimismo, aunque específicamente en el campo de la investigación educativa, en la editorial del número 11 de la revista sostenían que “Es necesario revalorizar la investigación educativa analizando las causas que determinaron el uso muchas veces no eficiente de los recursos que se dedican, determinando necesidades y prioridades a las que dedicar los nuevos recursos que permitan a los investigadores trabajar en condiciones dignas” (Propuesta Educativa N° 11, 1994:3).

¹⁵ En un artículo sobre la crisis universitaria Filmus destacaba como problema el hecho de que “en la práctica (...) *la calidad de los aprendizajes universitarios queda permanentemente al margen del debate sobre la universidad actual*”. Por lo tanto, el autor plantea “¿No será necesario evaluar la calidad y la eficiencia de la Universidad, también a partir de los aportes que realiza, tanto al desarrollo científico-técnico autónomo de las naciones, como a la atención de los principales problemas de los pueblos que requieren de la acción universitaria para encontrar más económicas y urgentes soluciones?” A su vez, indica que “...quienes sostenemos la posibilidad de una educación superior de alta calidad y al servicio de los

Se puede interpretar que si el sistema universitario era concebido como un espacio en el que se respondía a las demandas de los sectores medios y altos, la rendición de cuentas a la sociedad debía estar relacionada con los aportes de este sistema al desarrollo nacional. Esto constituía una forma de “compensación” de los recursos que la sociedad destina a ese sector educativo, y a la vez un “control” sobre el uso adecuado de los fondos destinados a la educación superior, bajo la prédica de una *responsabilización* por la función social de la educación¹⁶.

Así, la cuestión de la *calidad* aparecía estrechamente relacionada con la necesidad de la *evaluación* de los procesos universitarios.¹⁷ Esta evaluación permitiría articular una forma de intervención sobre el sector universitario bajo la promoción directa de políticas orientadas a la transformación del mismo para su adecuación al desarrollo socioeconómico¹⁸.

Por lo tanto, este planteo sobre la *calidad* y la *evaluación* de los productos y servicios universitarios se encontraba en tensión con los elementos centrales de la tradición reformista, especialmente aquellos ligados a la defensa de la autonomía universitaria, en tanto que desde la perspectiva de estos intelectuales era imprescindible que este sector educativo respondiera directamente a las demandas de la sociedad¹⁹. En efecto, la defensa acérrima de la autonomía universitaria aparecía para estos especialistas de FLACSO como una negación a atender a la necesidad del diseño de políticas para

verdaderos intereses nacionales, pero sustentada en mecanismos democráticos de ingreso y egreso, no hemos presentado aún un modelo de universidad que haga posible esta propuesta en el marco de la actual crisis” (Filmus, 1989:93). Con respecto a la articulación entre las carreras universitarias y el mundo del trabajo, Tedesco señalaba en el artículo publicado en Punto de Vista que “... es posible pensar en políticas específicas tendientes a lograr una articulación más efectiva entre educación y trabajo. En este sentido, volvemos al tema de la calidad de la enseñanza. Romper el academicismo de muchas carreras actuales sólo será posible introduciendo en ellas la *práctica* como elemento central del conocimiento. Esto, para que no sea otra mera abstracción, significa un vínculo real (crítico, des-mitificador, etc.) con el mundo también real de la práctica profesional en cada campo” (Tedesco, 1985:33).

¹⁶ “Cientos de miles de estudiantes y docentes transitan diariamente por la universidad en busca de promesas que ellos mismos sospechan falsas. Contribuyen con su esfuerzo a la producción y distribución de saberes cuya calidad, actualidad y pertinencia a la realidad del país no les resultan satisfactorias. La sociedad, por su parte, invierte actualmente ingentes recursos de los que recibe como retribución escasos aportes a sus necesidades. Sin embargo, poco se habla cotidianamente de estos procesos en el seno de las universidades, pareciera que existe una creciente desresponsabilización de los diferentes actores sobre la función social de la educación” (Filmus, 1989:94).

¹⁷ “Una de las ausencias más sentidas dentro de la administración de la educación de toda América Latina es la de organismos y mecanismos efectivos de evaluación permanente de la calidad de la educación” (Braslavsky, 1989: 40).

¹⁸ “... es posible pensar en políticas específicas tendientes a lograr una articulación más efectiva entre educación y trabajo. En este sentido, volvemos al tema de la calidad de la enseñanza. Romper el academicismo de muchas carreras actuales sólo será posible introduciendo en ellas la *práctica* como elemento central del conocimiento. Esto, para que no sea otra mera abstracción, significa un vínculo real (crítico, des-mitificador, etc.) con el mundo también real de la práctica profesional en cada campo.” (Tedesco, 1985:33)

¹⁹ “es imprescindible (...) generar un intenso y productivo debate, cuyo objetivo fundamental sea buscar las coincidencias necesarias que permitan transformar la actual universidad en una institución en la que, al mismo tiempo en que se responda a los requerimientos de sus integrantes, se aporten las soluciones que a corto, mediano y largo plazo demanda la comunidad” (Filmus, 1989:94).

afrontar los cambios operados en el contexto socioeconómico²⁰ y, en ese sentido, propugnaban por un *aggiornamento* del espacio universitario vinculado a las nuevas condiciones que tanto la *globalización* como la *sociedad del conocimiento* imponían al desarrollo nacional.

En efecto, éstos denunciaban que frente a las “recetas” del paradigma neoliberal que promovían un programa coherente de transformaciones educativas tendientes a la articulación de la educación superior con la sociedad exclusivamente a través del mercado, las corrientes de la tradición universitaria no se orientaron a configurar un programa alternativo de reformas que promoviera una efectiva articulación entre este sector educativo y el desarrollo nacional²¹. En ese marco, así definido, es que estos intelectuales articulaban operaciones mediante las cuales se posicionaban como aquellos a los que les correspondía la tarea de generar una propuesta alternativa de transformación del espacio universitario. Asimismo, a partir del compromiso con la generación de dicha propuesta, se colocaban como los principales actores vehiculizadores de la misma, a través de su inserción en la esfera estatal, y promoviendo una resignificación del carácter de la intervención intelectual²².

El lugar del Estado en la regulación de la educación superior y la redefinición de la figura del intelectual

Hasta aquí se mostró que tanto los diagnósticos sobre la educación superior, como los lineamientos propuestos para que este sector se articule en función de las necesidades de la sociedad nacional, implicaban un posicionamiento frente a las propuestas neoliberales y una tensión con la tradición

²⁰ En el artículo publicado en la revista *Punto de Vista*, Tedesco “abría” el flanco de disputa con la tradición reformista: “en este punto [sobre las instancias mínimas de regulación], también chocamos con el peso de una tradición que es preciso revisar honestamente. La legítima defensa de la autonomía universitaria no puede constituirse en un factor que impida articular políticas nacionales. Argentina, por decirlo de alguna manera, no puede darse el lujo de no planificar ni administrar racionalmente sus escasos recursos disponibles. En esta misma línea de pensamiento, creo que es necesario comenzar a diseñar fórmulas que permitan efectuar tareas de *evaluación institucional*, a partir de las cuales sea posible tomar decisiones” (Tedesco: 1985:34). Como se desarrollará en el siguiente punto, esta tensión se profundiza con el papel asignado al Estado en la regulación de la Educación Superior.

²¹ “...no es difícil afirmar que desde esta perspectiva [la neoliberal] existe una propuesta global coherente que, inclusive, tiende a resolver una de las principales críticas que anteriormente habíamos adjudicado al sistema educativo: su falta de articulación con un modelo de país. El proyecto educativo que plantean las corrientes neoliberales y que hemos enunciado sintéticamente es coherente con el modelo de desarrollo económico y social que se propone para las naciones latinoamericanas.” (Filmus, 1991:14). Para el autor, la ausencia de una propuesta de transformación del sector universitario articulada con las necesidades de la sociedad nacional por parte del pensamiento crítico de la tradición universitaria, facilitaba el avance de la hegemonía neoliberal sobre esta cuestión.

²² “Pero el otro requisito para que este debate sea exitoso es salir del ‘microclima’ de la discusión del mundo académico (...) y trabajar junto con los actores de la educación en la elaboración de propuestas y en la lucha por su implementación. (...) Si estos saberes no se transforman en propuestas concretas y éstas no se ponen en manos de quienes las puedan convertir en políticas democratizadoras, probablemente continuarán alimentando las fuerzas de quienes concurren al debate de la mano de las ideas del proyecto antagónico” (Filmus, 1991:15).

reformista de la universidad pública. Ahora bien, en el punto que se desarrolla a continuación esta cuestión adquiere mayor relevancia a partir de dos operaciones realizadas por estos intelectuales: por un lado, la propuesta de una instancia de regulación del sector universitario fuertemente desde la esfera estatal y, por otro lado, la redefinición de la figura del intelectual y sus formas típicas de intervención.

En principio, el llamado de atención sobre la importancia de una instancia de regulación diferente a la del mercado, aparecía como una crítica a la ausencia de este tipo de espacios²³. Posteriormente, esta cuestión se iría vinculando con las propuestas de regulación de todo el sistema educativo desde la esfera estatal²⁴. En ese sentido, oponían a la regulación de la educación superior mediante la lógica del mercado de las propuestas neoliberales, una “propuesta alternativa democrática” basada en la regulación estatal²⁵.

Así, la centralidad asignada al Estado por estos intelectuales, los llevó a revisar la relación entre la esfera estatal y las corrientes intelectuales predominantes²⁶. Era en esta revisión, que los intelectuales

²³ Tedesco señalaba en el citado artículo de 1985 esta cuestión: “Si bien las utopías planificadoras ya han sido superadas, lo increíble es que –en el caso argentino– varias décadas de hegemonía del pensamiento planificador no dejaron ni siquiera una estructura mínima capaz de establecer las líneas básicas de coordinación en materia de educación superior (...) No existe una instancia mínima de coordinación y planificación que fije reglas de juego y pautas básicas que superen las ‘leyes del mercado’” (Tedesco, 1985:34).

²⁴ Con motivo de la sanción de la Ley de Federal de Educación en 1994, la editorial del número 10 de la revista *Propuesta Educativa*, celebra la recuperación de las funciones de regulación del sistema educativo por parte del Estado: “La progresiva destrucción de la capacidad de planificación, gestión, y control de la educación por parte de la administración central y de una parte muy importante de las administraciones provinciales y la ausencia de políticas públicas para el sector tiñó un período en el que, indudablemente, predominaron las tendencias que prescribían para el Estado una función prescindente y apelaban a un mayor protagonismo de las fuerzas del mercado. *La Ley Federal de Educación recupera para el Estado Nacional las funciones de orientación, planificación, evaluación y nivelación del sistema educativo*” (Propuesta Educativa N° 10, 1994:3, el subrayado es nuestro).

²⁵ En la citada entrevista, Tedesco señalaba que “El paradigma neoliberal está influyendo en forma muy decisiva en los procesos de reforma del Estado que se están llevando a cabo en todos los países. Parte de esos procesos son absolutamente legítimos e inevitables: es imposible defender la vigencia de políticas públicas homogéneas como en el pasado, que al final terminaban beneficiando a unos pocos, que tenían efectos regresivos comprobados. Pero de ahí a pensar que todo se arregla con desregulación, privatización, etc., hay un salto muy grande. *Creo que ahí es donde se ubica en el futuro uno de los centros de análisis más serios. El tema del Estado, las demandas sociales, y en ese sentido, la democracia*” (Entrevista a Tedesco, 1990:87, el subrayado es nuestro).

²⁶ En un artículo publicado en el N° 5 de la revista *Propuesta Educativa* (1991), titulado “La paradoja del Jiut-Jitsu. Elementos para una reflexión crítica acerca del papel de la investigación educativa”, Filmus señalaba que la necesidad de articular una propuesta alternativa a la neoliberal, implicaba redefinir los posicionamientos de la tradición del pensamiento crítico, otrora hegemónico en materia educativa, en tanto, *paradójicamente*, sus conclusiones sobre el carácter reproductivista de las desigualdades sociales de la educación se constituían ahora en argumentos centrales del recetario neoliberal: “...una buena parte de la producción intelectual que durante años investigadores socio-educativos críticos desarrollaron con el objeto de criticar la función social real cumplida por el sistema educativo, es hoy utilizada en contra de los intereses para la cual fue generada: justificar la disminución de los recursos destinados al área educativa potenciando aún más su papel discriminador...” (Filmus, 1991:13). Asimismo, esta *paradoja* se completa en tanto, para este autor, los sectores que anteriormente habrían sido profundamente *críticos del Estado* y de la educación pública, hoy se encontraban articulando una *resistencia* a la transformación de la educación, bajo argumentos diametralmente opuestos a los del pasado: “...no repuestos de la sorpresa y ante el peligro de que se reduzcan aún más los recursos destinados a la educación, quienes sostuvieron profundas divergencias con el modelo de desarrollo del sistema educativo comienzan a

del Área educativa de FLACSO dejaban entrever que la “ausencia” de propuestas alternativas por parte de los “intelectuales críticos” se debía a la consideración que estos tenían de su propia relación con la esfera estatal y del Estado mismo²⁷. Por otra parte, desde la perspectiva de estos intelectuales, en un contexto democrático el compromiso con la *democratización* de los servicios educativos no podía desentenderse de la capacidad redistributiva de la regulación estatal.

De este modo, se orientaban a promover un modelo de Estado que tomara en cuenta el logro de una *democratización integral*, y que al tiempo que atendiera a las demandas de los sectores populares en el ámbito educativo, configurara una articulación del sector universitario con los requerimientos de la sociedad nacional, mediante la evaluación del rendimiento de este sector²⁸. Este modelo, se asentaba en el concepto de “Estado Promotor”²⁹.

De este modo, cabe destacar que la consideración del Estado Nacional como uno de los agentes centrales en la promoción y regulación de la educación superior marca una evidente diferencia entre este enfoque y la perspectiva neoliberal que pugnaba por el achicamiento y descentralización de las funciones estatales en materia de regulación educativa. Asimismo, este enfoque reactualiza en el tratamiento de las funciones estatales elementos retóricos de la tradición cultural populista que

resaltar los aspectos igualadores y democráticos (anteriormente subestimados) que muestra la escuela pública, con el objeto de resistir el embate de las políticas de ajuste en este ámbito” (Filmus, 1991:13).

²⁷ En este sentido, Filmus sostiene que el pensamiento crítico “poco avanzó, en cambio, en la elaboración de propuestas alternativas concretas, frente a cada uno de los diagnósticos con el objetivo de generar condiciones más democratizadoras en el seno del sistema educativo” (Filmus, 1995:13). E hipotetiza que posiblemente este posicionamiento de los “investigadores críticos” esté vinculado “tanto a los marcos teóricos que sostienen en los trabajos, como a la *visualización de su propio papel como investigadores e intelectuales y a su perspectiva frente al Estado*” (Filmus, 1991:13, el subrayado es nuestro).

²⁸ En un documento de 1996 titulado “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas, ocho tensiones”, que Braslavsky escribe junto con G. Cosse, siendo ambos funcionarios del Ministerio de Cultura y Educación, los autores señalaban que durante la segunda mitad de la década de los 80 y el primer quinquenio de los 90, se avanzó en un cierto “protoconsenso” respecto de las tareas que deben quedar a cargo del Estado y aquellas que deben ser asumidas por otras instituciones de las sociedades latinoamericanas. De este modo, “la prestación directa de los servicios educativos, sin haber sido enajenada de los Estados, fue más clara y abiertamente visualizada como una responsabilidad a compartir con la sociedad. *La convocatoria a la concertación, la información, la evaluación, la compensación de las diferencias y la promoción de la innovación y transformación pedagógica, fueron, en cambio, enfatizadas como funciones a cumplir desde los Estados* (Tedesco, J. C., 1987; Braslavsky, C., 1991 y Filmus, D., 1996, cit. en Braslavsky y Cosse, 1996:6, el subrayado es nuestro).

²⁹ “Estas alternativas no son las mismas que se plantearon hace treinta años. Ya no se trataría de optar entre Estado Docente o Estado Subsidiario, sino entre Estado Prescendente y Estado Promotor. En tanto el primero se constituiría en recaudador y financiador de las fuerzas del mercado, el segundo se constituiría en regulador y configurador de un nuevo sistema educativo” (Braslavsky y Cosse, 1996:6). Asimismo, los autores indicaban que “se trataría de pasar de la vieja concepción del Estado Docente, propia del siglo XIX latinoamericano, a una nueva sociedad educadora; pero reconociendo que sólo puede convertirse en realidad gracias a un activo papel de los Estados Nacionales ahora concebidos como promotores, que articulan concertaciones para definir políticas, informan y compensan solidariamente; que, al mismo tiempo que asumen esas tareas, se reorganizan a sí mismos para poder definir políticas y cumplirlas más eficaz y eficientemente” (Braslavsky y Cosse, 1996:7).

enfatan el papel del Estado en la atención de las demandas de los sectores populares en pos de un desarrollo nacional tendiente a la disminución de las desigualdades sociales.

Partiendo de este enfoque, estos intelectuales realizaban una operación de redefinición del compromiso intelectual con el espacio político, mediante la insistencia en que la investigación debía orientarse a la producción de insumos para la toma de decisiones y en la consideración de la inserción directa de los especialistas en educación en los planteles de gestión educativa estatales como un opción legítima y necesaria. Asimismo, en un segundo nivel, esta operación otorgaba un espacio de legitimidad al Estado en un contexto de desvalorización de la esfera estatal, mediante la propuesta de generación de una “nueva cultura institucional” (Braslavsky y Cosse, 1996:21).

Así, estas operaciones de resignificación de la figura del intelectual redefinían el compromiso de los especialistas con el diseño de políticas desde el Estado. Asimismo, esta redefinición en tanto soslayaba la necesidad de instancias de mediación entre el espacio intelectual y el espacio político, implicaba una tensión con el ideal de autonomía de la acción intelectual propia de la tradición reformista de la universidad pública local.

En efecto, estos intelectuales referían a la aparición de una “nuevo” tipo de intelectual, asociado a la figura del “trabajador simbólico”. Para ellos esta figura refería a aquellos intelectuales que portaban saberes académicos especializados y que a partir de su inserción en la esfera estatal podían traducirlos en políticas públicas efectivas para la promoción y regulación de la educación³⁰. A su vez, esta acción promovía la transformación de la propia esfera estatal, revalorizando al Estado como un agente legítimo de intervención sobre el sector educativo³¹. De este modo, estos intelectuales proponían una transformación del Estado mismo, y se posicionaban como los actores dinamizadores de la misma.

Así, este último punto cerraba un espiral de operaciones intelectuales de legitimación que partiendo de la conformación de un espacio institucional había configurado una propuesta pretendidamente

³⁰ “Investigadores que han hecho su itinerario en instituciones académicas dinámicas o en organismos internacionales, deciden por sí mismos ingresar a la política a través de cargos electivos o son convocados por gobiernos de distinto perfil político o ideológico (Alfonsín, Menem, Sanguinetti, Aylwin, Frei, Borja, Balaguer, Fernández, etc.) como Ministros, Secretarios, Directores de Programas, etc” (Braslavsky y Cosse, 1996:9).

³¹ “En un contexto donde el discurso hegemónico de una parte significativa de los grupos de poder asimila reforma con achicamiento del Estado, prestando poca atención a la necesidad de que exista un nuevo Estado con nuevas y fortalecidas funciones, o al cambio en las lógicas de funcionamiento del mismo aparece, paradójicamente, esta nueva realidad: se establece un protoconsenso social respecto de las nuevas funciones que el Estado Nacional tiene que cumplir en el sector, y un número nada desdeñable de intelectuales pasan de focalizar su trabajo en la explicación, a la acción; transformándose en ‘trabajadores simbólicos’, que –en una adecuada articulación con otros– pueden contribuir a gestar a ese Estado con sus nuevas funciones como un actor clave en de los procesos de reforma educativa para una transformación democratizadora” (Braslavsky, 1996:10).

alternativa de reforma de la educación superior frente al recetario neoliberal y, que por último, a través de la redefinición de la figura del intelectual ubicaba a estos actores como los dinamizadores e implementadores de las mismas.

A modo de cierre

La presente ponencia intentó analizar a través de las *operaciones intelectuales* de los especialistas en educación de FLACSO, la manera en que se produjo la configuración de un programa de reformas de la educación superior en el país, en un escenario signado por la hegemonía del paradigma neoliberal.

El análisis de estas operaciones mostró que este proceso involucró un trabajo selectivo en relación con las tradiciones político-culturales locales que reactualizó algunos de los elementos de la tradición populista, al mismo tiempo que confrontó con elementos caros a la tradición reformista universitaria. En ese sentido, estas operaciones no pueden concebirse como una traducción directa de las propuestas neoliberales al contexto nacional, en tanto implicaron un proceso de resignificación que derivó en una propuesta singular de reformas, que aunque inficionada por ciertos elementos de ese paradigma no respondía enteramente a sus lineamientos.

Por otra parte, este proceso de configuración de una propuesta “alternativa” de transformación de la educación superior implicó un juego múltiple de operaciones intelectuales de legitimación, que desde un espacio institucional, que se posicionó como el eje de articulación del debate nacional sobre las reformas, diagnosticó la crisis del sistema de educación superior y propuso el tipo de políticas necesarias para atenderlas, redefiniendo, en esa misma operación, el papel del intelectual en relación con el Estado.

Bibliografía

Banco Mundial (1986): “El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política”, Washington.

Banco Mundial (1994): *Higher educación: Lessons of Experience*, Washington.

Banco Mundial (1994): *Higher educación in Latin America: issues of efficiency and equality*, Washington.

Beltrán, G. J. (2006): “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales”, en Pucciarelli, A. (coord.): *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 199-243.

Fernández M. A y Ruiz, G. (2002): “La Ley de Educación Superior: un análisis a partir de su contenido”, en *IICE. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* N° 19, Año X, marzo de 2002. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3-12.

Krotsch, P. (2001): *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Rubinich, L. (2001): La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y Universidad. Libros del Rojas, UBA, Buenos Aires.

Sábato, H. (1996): “Sobrevivir en dictadura: las ciencias sociales y la ‘universidad de las catacumbas’”, en Quiroga, H. y Tcach, C. (comps.); *A veinte años del golpe, con memoria democrática*, Homo Sapiens, Rosario: 51-57.

Tenti Fanfani, E. (1993): “Del intelectual orgánico al analista simbólico” en http://www.cubaliteraria.com/deberes_inteligencia/emilio_tenti.asp, fecha de consulta: 6 de junio de 2008.

Vessuri, H. M. C. (1992): “Las ciencias sociales en la Argentina: diagnóstico y perspectivas”, en Oteiza, E. (ed): *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*, CEAL, Buenos Aires, pp. 339-363.

Fuentes:

Braslavsky, C. y G. Cosse (1996): *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas, ocho tensiones*, PREAL, Buenos Aires, Julio de 1996.

Braslavsky, C. (1989): “La educación en la transición a la democracia: Elementos y primeros resultados de una comparación”, en *Propuesta Educativa* N° 1, agosto de 1989, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 30-43.

Filmus, D. (1989): “La crisis de la educación universitaria latinoamericana: breves comentarios sobre el debate actual”, *Propuesta Educativa* N° 1, FLACSO-Argentina, agosto de 1989, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 91-94.

Filmus, D. (1991): “La paradoja del Jiut-Jitsu. Elementos para una reflexión crítica acerca del papel de la investigación educativa”, *Propuesta Educativa* N° 5, FLACSO-Argentina, agosto de 1991, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 11-15.

Propuesta Educativa (1989): Editorial: “Un espacio para contribuir a generar una nueva propuesta teórico-educativa”, *Propuesta Educativa* N° 1, agosto de 1989, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1990): Editorial: “Es necesario historizar y contextualizar el debate sobre estrategias de política educativa”, *Propuesta Educativa* N° 2, mayo de 1990, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1990b): Editorial: “Avanzar en el debate educativo”, *Propuesta Educativa* N° 3-4, noviembre de 1990, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1991): Editorial: “Dos desafíos del momento: incrementar la inversión en educación mejorando la distribución y la eficiencia”, *Propuesta Educativa* N° 5, agosto de 1991, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1992): Editorial: “El riesgo de ser elitista”³², *Propuesta Educativa* N° 6, marzo de 1992, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1992b): Editorial: “El difícil pero necesario consenso”, *Propuesta Educativa* N° 7, octubre de 1992, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

³² Artículo escrito por Daniel Filmus, publicado en Clarín el 26 de junio de 1991.

Propuesta Educativa (1993): Editorial: “Reforma del Estado y créditos para la educación”, *Propuesta Educativa* N° 8, abril de 1993, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1993b): Editorial: “Autonomía o atomización. Los riesgos de optar por las soluciones mágicas”, *Propuesta Educativa* N° 9, octubre de 1993, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1994): Editorial: “La transferencia de la educación”, *Propuesta Educativa* N° 10, julio de 1994, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1994b): Editorial: “¿Educación sin ciencia?”, *Propuesta Educativa* N° 11, diciembre de 1994, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1995): Editorial: “Cambios y continuidades en la política educativa”, *Propuesta Educativa* N° 12, julio de 1995, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Propuesta Educativa (1995b): Editorial: “Transformación curricular, innovación educativa e investigación científica tecnológica en América Latina”, *Propuesta Educativa* N° 13, diciembre de 1995, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 3.

Tedesco, J. C. (1985): “Reflexiones sobre la universidad argentina”, en *Punto de Vista* N° 24, agosto de 1985, Buenos Aires.

Tedesco, J. C. (1990): “Entrevista: conversación con Juan Carlos Tedesco”, *Propuesta Educativa* N° 3-4, noviembre de 1990, FLACSO-Argentina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 80-87.